

### **Starker Partner, strenger Kritiker: die zwei Gesichter der deutschen Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan**

Adebahr, Cornelius; Töglhofer, Theresia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Adebahr, C., & Töglhofer, T. (2015). *Starker Partner, strenger Kritiker: die zwei Gesichter der deutschen Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan*. (DGAP-Analyse, 11). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55767-2>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### **Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## Starker Partner, strenger Kritiker

### Die zwei Gesichter der deutschen Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan

*Cornelius Adebahr und Theresia Töglhofer*

**Zusammenfassung** Bundesregierung und Bundestag unternehmen in der Heranführung des Westlichen Balkans an die EU einen Balanceakt: Sie sind bestrebt, die EU-Integration der verbleibenden sechs Beitrittsanwärter Südosteuropas nach Kräften zu unterstützen, gleichzeitig beharren sie diesen gegenüber auf einer strikten Beitrittskonditionalität – das formale Vorankommen im Beitrittsprozess soll von sichtbaren (und nicht bloß deklaratorischen) Reformfortschritten abhängig sein. Die Betonung strenger Reformauflagen richtet sich jedoch nicht nur an die Kandidatenländer – mit ihr wollen deutsche Entscheidungsträger auch einer wachsenden Erweiterungsskepsis, in der EU wie im eigenen Land, Rechnung tragen. Berlin ist bemüht, die transformative Wirkung des Assoziierungsprozesses auszureizen, indem es – nicht immer auf einer Linie mit der Europäischen Kommission oder anderen Mitgliedstaaten – auf einer konservativen Auslegung der Beitrittskonditionalität beharrt. Letztere zieht es auch als Instrument zur Lösung offener Stabilisierungsfragen im Westlichen Balkan heran, die als außenpolitische Herausforderung nur mittelbar zum Beitrittsprozess gehören. Um die Balance zwischen Partnerschaft und Kritik zu wahren, sollte Deutschland auf Kooperation mit den EU-Partnern statt auf Alleingänge setzen, erweiterungspolitische Entscheidungen an den Leistungen der Beitrittsanwärter und nicht an Erweiterungsskepsis in den eigenen Reihen ausrichten und strikte Konditionalität mit starken Anreizen ausgleichen, die auf einer glaubwürdigen Beitrittsperspektive fußen.



# Inhalt

## **Starker Partner, strenger Kritiker**

Die zwei Gesichter der deutschen Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan

Cornelius Adebahr und Theresia Töglhofer

### **3 Einleitung**

### **4 Der Balanceakt: Zwischen strategischer Relevanz und wachsender Skepsis**

Deutschland als aktiver Unterstützer der Beitrittsperspektive

Zunehmende Erweiterungsskepsis

### **5 Die Strategie: Beitrittskonditionalität maximieren**

Beitrittskonditionalität als Katalysator für Reformen

Erweiterungspolitik als außenpolitisches Instrument

### **8 Die Akteure: Wachsende Rolle des Deutschen Bundestags**

Frühe Beteiligung an der Entscheidungsfindung

Hilfe oder Hemmschuh für die Bundesregierung?

### **9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Kooperation statt Alleingänge

Parlamentarische Zusammenarbeit

Kohärente Botschaften nach außen

Strenge Konditionalität braucht starke Anreize

### **11 Anmerkungen**



# Starker Partner, strenger Kritiker

## Die zwei Gesichter der deutschen Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan

*Cornelius Adebahr und Theresia Töglhofer*

### Einleitung

In der Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan<sup>1</sup> hat sich Berlin gleichermaßen als einflussreicher Unterstützer wie auch als vehementer Kritiker einen Namen gemacht. Zum einen haben hochrangige Vertreter der Bundesregierung wiederholt bekräftigt, dass Deutschland hinter der Beitrittsperspektive für alle Staaten des Westlichen Balkans<sup>2</sup> stehe. Als klares Signal in dieser Hinsicht ist der Westbalkangipfel für Entscheidungsträger aus der Region zu interpretieren, zu dem Bundeskanzlerin Angela Merkel und Außenminister Frank-Walter Steinmeier im August 2014 nach Berlin luden.<sup>3</sup> Zum anderen stand Deutschland im Ministerrat mehrfach auf der Bremse, wenn es um Entscheidungen über die nächsten Schritte der Beitrittsanwärter in ihrem EU-Assoziierungsprozess ging. Dabei knüpfte Berlin seine Zustimmung an strenge Auflagen, sowohl hinsichtlich innerer Reformen als auch gutnachbarschaftlicher Beziehungen.

Deutschlands Engagement für die EU-Integration Südosteuropas liegt ein originäres Stabilitätsinteresse am Westlichen Balkan zugrunde – einer Region, mit der das Land vielfältige und enge Verbindungen unterhält. Rund 1,4 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund aus den Ländern des Westlichen Balkans und dem neuen Mitgliedstaat Kroatien leben in Deutschland.<sup>4</sup> Auch die Zahl der Asylanträge ist seit Aufhebung der Visumpflicht für fünf Staaten der Region im Jahr 2009/2010 signifikant gestiegen: über 40 000 Anträge,<sup>5</sup> rund ein Viertel aller Asylerstanträge in Deutschland, wurden 2014 von Staatsbürgern aus den Ländern des Westlichen Balkans gestellt.<sup>6</sup> Die aktuelle Flüchtlingskrise hat die zentrale Bedeutung der Region – als Herkunft zahlreicher (mehrheitlich aussichtsloser) Asylbewerber, die der Misere in ihren Heimatländern entfliehen, ebenso wie als Transitzone, in der Schlepperbanden von schwachen staatlichen Strukturen profitieren – einer breiten Öffentlichkeit vor Augen geführt.

In wirtschaftlicher Hinsicht zählt Deutschland zu den bedeutendsten Handelspartnern und Auslandsinvestoren für die Staaten der Region.<sup>7</sup> Auch hat es gegenüber den

(potenziellen) EU-Beitrittskandidaten des Westlichen Balkans im Jahr 2013 rund 340 Millionen Euro an bi- und multilateralen öffentlicher Entwicklungshilfe geleistet.<sup>8</sup> Während Deutschland sich 2012 aus der EU-Mission EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina zurückzog, ist die Bundeswehr seit 1999 an der NATO-Mission Kosovo Force beteiligt und stellt mit derzeit rund 600 Soldaten das zweitgrößte Truppenkontingent hinter den USA.

Die Doppelrolle des starken Partners und strengen Kritikers, die Berlin einnimmt, muss auch vor dem Hintergrund wachsender Skepsis gegenüber dem Erweiterungsprojekt gesehen werden. Diese Skepsis besteht im eigenen Land ebenso wie im EU-Kontext, in der öffentlichen Meinung wie auch unter Entscheidungsträgern. Selbst der Präsident der EU-Kommission, Jean-Claude Juncker, sorgte bei seinem Amtsantritt mit der Ankündigung für Aufsehen, unter seinem Mandat werde es keine weiteren Beitritte geben.

In einem Klima allgemeiner Erweiterungsmüdigkeit ist Deutschland bemüht, neue Impulse zur EU-Integration der Westbalkanstaaten zu setzen. Gleichzeitig trägt Berlin den Lehren aus vorangegangenen Erweiterungen, der komplexen Situation in den Westbalkanstaaten und der verbreiteten Erweiterungsskepsis mit der Betonung strenger Beitrittskonditionalität Rechnung.

Die vorliegende Analyse beleuchtet den daraus resultierenden „Ja, aber“-Ansatz und nimmt zentrale Faktoren und Akteure in der Formulierung von Deutschlands erweiterungspolitischen Positionen in den Blick.<sup>9</sup> Mit Bundesregierung und Bundestag liegt der Fokus dabei auf jenen politischen Akteuren, die in der Festlegung von Deutschlands erweiterungspolitischen Kurs maßgeblich sind. Deutschlands Strategie – so argumentieren wir im Folgenden – beruht auf einer „Maximierung“ der EU-Beitrittskonditionalität. Diese kommt nicht nur zur Beförderung politischer und wirtschaftlicher Transformation, sondern auch als außenpolitisches Instrument zur Klärung bilateraler Konflikte (z.B. im Falle Serbiens und Kosovos) und weiterer offener Stabilisierungsfragen (z.B. gegenüber Bosnien-Herzegowina) zum Einsatz. Durch die

Novelle des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) im Jahr 2009 hat das Parlament auch im Feld der Erweiterungspolitik eine wesentliche Ausweitung seiner Mitwirkungsrechte erfahren. Dieser Einfluss stärkt nicht nur dem deutschen Vertreter im Rat den Rücken, sondern verleiht der deutschen Erweiterungspolitik auch eine stärkere innenpolitische, von öffentlicher Meinung beeinflusste Dimension.

### Der Balanceakt: Zwischen strategischer Relevanz und wachsender Skepsis

In der deutschen Außen- und Europapolitik konkurriert die EU-Integration des Westlichen Balkans mit einer Vielzahl drängender Dossiers. Angesichts der Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise innerhalb der Europäischen Union ist die mögliche Aufnahme neuer Mitglieder im Vergleich zur Bewältigung EU-interner Probleme in den Hintergrund geraten. Gleichzeitig hat sich die Aufmerksamkeit vom Westlichen Balkan in Richtung neuer Krisen- und Konfliktherde verlagert, von der Ukraine über Syrien und Irak bis nach Libyen.

Während andere außen- und europapolitische Schauplätze stärker im Fokus stehen, hat die Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan in den Augen deutscher Entscheidungsträger dennoch keineswegs an politischer Relevanz eingebüßt. Diese verorten sie insbesondere im Hinblick auf eine langfristige Stabilisierung der krisengeschüttelten Region. Jedoch hat sich Deutschland nicht nur als Unterstützer der Erweiterungsländer hervorgetan, sondern auch als Mitgliedstaat, der rote Linien gegenüber den Beitrittsanwärtern aufzeigt und seine Zustimmung zu weiteren Schritten eines Landes im Assoziierungsprozess an eine stringente Erfüllung der Beitrittskonditionen knüpft.

### Deutschland als aktiver Unterstützer der Beitrittsperspektive

Seitdem die EU im Jahr 2000 die Beitrittsperspektive für die Staaten des Westlichen Balkans eröffnete, hält Deutschland an dieser Position fest. Regierungsvertreter heben regelmäßig die deutsche Unterstützung für die langfristige EU-Integration der Länder Südosteuropas hervor. Berlins Bestreben, neues Momentum in diesen Prozess zu bringen, fand insbesondere in einem Westbalkan-Gipfel im August 2014 seinen Ausdruck, zu dem sich die Regierungschefs sowie die Außen- und Wirtschaftsminister der Region in Berlin einfanden. Als „erste Konferenz zum Westlichen Balkan“ betitelt, wollte

Bundeskanzlerin Merkel im geschichtsträchtigen Jahr 2014 über punktuelle Absichtserklärungen hinaus einen dauerhaften Prozess anstoßen, der insbesondere wirtschaftliche Entwicklung und die Intensivierung regionaler Kooperation in den Vordergrund stellt. Eine Folgekonferenz fand im August 2015 in Wien statt; 2016 wird Frankreich Gastgeber sein.<sup>10</sup>

Im Unterschied zu einem möglichen EU-Beitritt der Türkei befürworten alle im Bundestag vertretenen Parteien eine Mitgliedschaft der Westbalkanstaaten, sofern jene die Beitrittskriterien erfüllen. Angesichts dieser grundsätzlichen Übereinstimmung ist Deutschlands erweiterungspolitische Kurs über verschiedene Regierungsbeteiligungen hinaus durch einen hohen Grad an Kontinuität gekennzeichnet. Bundeskanzlerin Merkel wird attestiert, sie habe die Region „absolut auf dem Schirm“,<sup>11</sup> weshalb die Festlegung von Deutschlands erweiterungspolitische Strategie institutionell zwischen Auswärtigem Amt und Kanzleramt erfolgt. Während das detaillierte Monitoring der verschiedenen Erweiterungsdossiers beim Auswärtigen Amt liegt, behält das Kanzleramt die großen Linien im Blick und prägt – in enger Abstimmung, aber oft mit einer skeptischeren Herangehensweise als das Auswärtige Amt – den deutschen Ansatz entscheidend mit. Dies gilt insbesondere in kritischen Momenten des Beitrittsprozesses wie bei der Verleihung von Kandidatenstatus oder der Eröffnung oder Schließung von Verhandlungskapiteln.

Erweiterungspolitik liegt im Spannungsfeld zwischen Außen- und Europapolitik, was mitunter die Definition eines klaren Kurses erschweren kann. So ist es aus integrationspolitischer Sicht von Interesse, Transformation in den Kandidatenländern zu fördern und in diesem Sinne eine strenge Haltung in der Beitrittskonditionalität zu verfolgen. Aus stabilitätspolitischen Überlegungen kann es wiederum sinnvoll sein, die EU-Assoziierung eines Landes rascher voranzutreiben oder diese primär von der Lösung bilateraler Fragen und bestehender Konflikte abhängig zu machen.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD bezeichnet die EU-Erweiterung als „aktive europäische Friedenspolitik“.<sup>12</sup> Die Überzeugung, dass die Beitrittsperspektive zentral für die langfristige Stabilisierung der Region ist, ist unter deutschen Regierungsvertretern fest verankert. Dieses Interesse ist zentrales Motiv zur Unterstützung des Beitrittsprozesses, denn umgekehrt bekämen Deutschland und die EU die negativen Auswirkungen von Instabilität und Konflikten in der unmittelbaren Nachbarschaft zu spüren. Darüber hinaus sehen bundesdeutsche Politiker eine Beitrittsperspektive auch als besten Transformationshebel für die Förderung von Demokratie und

Rechtsstaatsstaatlichkeit. Eine stetige wirtschaftliche Entwicklung, und damit die Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen, spricht ebenso für die EU-Integration der Westbalkanstaaten.<sup>13</sup>

### Zunehmende Erweiterungsskepsis

Die Bekräftigung der Beitrittsperspektive für die Staaten des Westlichen Balkans geht jedoch stets und unmittelbar mit der Betonung einer strikten Beitrittskonditionalität einher. Der Verweis auf strenge Beitrittskriterien und die Beteuerung, dass es für die (potenziellen) Kandidaten keine „Rabatte“ und Abkürzungen auf ihrem Weg in die EU geben werde, haben sich zum Mantra des deutschen Erweiterungsdiskurses entwickelt. Auch hat Deutschland wiederholt gezeigt, dass es nicht nur prinzipiell, sondern auch in konkreten Fällen auf die Erfüllung der Beitrittskonditionalität pocht.

Dennoch lehnen deutsche Regierungsvertreter es ab, als Erweiterungsskeptiker bezeichnet zu werden.<sup>14</sup> Stattdessen verweisen sie auf die Notwendigkeit, substanzielle Reformen vor formelle Fortschritte im Beitrittsprozess zu stellen. Von einer verfrühten Aufnahme von Ländern, welche die Anforderungen im Hinblick auf politische und wirtschaftliche Reformen sowie gutnachbarschaftliche Beziehungen nicht erfüllen, würden weder die Europäische Union noch der neue Mitgliedstaat profitieren. Die Befürchtung, dass Reformen nach erfolgtem Beitritt verlangsamt oder rückgängig gemacht werden – wie die Erfahrung mit rechtsstaatlichen Standards in Rumänien und Bulgarien und die bestehende Teilung Zyperns zeigen – erkläre, warum Deutschland dafür Sorge tragen will, dass die „Spielregeln“ eingehalten werden.<sup>15</sup>

Die Gründe für das Bestehen auf einer anspruchsvollen Beitrittskonditionalität spiegeln jedoch nicht nur die Situation in den Kandidatenländern wider, sondern auch die öffentliche Meinung in Deutschland. Strenge Auflagen gegenüber den Beitrittskandidaten werden als „der einzige vernünftige Weg“<sup>16</sup> betrachtet, wachsender Erweiterungsskepsis innerhalb des Landes sowie in anderen Staaten der Europäischen Union zu begegnen. Insbesondere durch die Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise ist das Lager der Erweiterungsgegner innerhalb der EU deutlich gewachsen. Fast 70 Prozent der Deutschen sprachen sich in der Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2014 gegen die Aufnahme weiterer Staaten aus. Damit zählt Deutschland – gemeinsam mit Frankreich und Österreich – zu jenen Staaten, in denen eine Fortsetzung des Erweiterungsprojekts am meisten Ablehnung erfährt (siehe Tabelle 1). Die misstrauische Haltung gegenüber neuen Mitgliedern

trat auch in der Medienberichterstattung im Vorfeld von Kroatiens EU-Beitritt im Sommer 2013 zutage.<sup>17</sup>

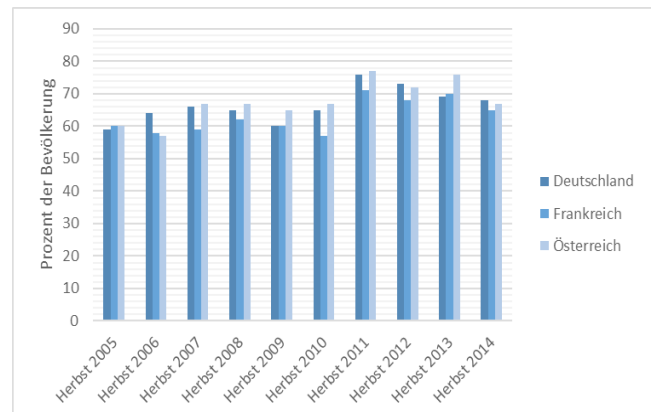


Tabelle 1: Ablehnung „eine[r] zusätzliche[n] Erweiterung der EU, um in den nächsten Jahren andere Länder aufzunehmen“ in Deutschland, Frankreich und Österreich (2005-2014).

Die Tendenz zu steigender Erweiterungsskepsis beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Wähler. Sie ist auch unter politischen Entscheidungsträgern verschiedener Parteizugehörigkeiten auszumachen. Als Beweggründe nennen diese zum einen die teilweise ernüchternden Erfahrungen aus vorangegangenen Erweiterungsrunden.<sup>18</sup> Die Beitrittsfähigkeit eines Landes, argumentiert etwa Bundestagspräsident Norbert Lammert, müsse zukünftig über dem bloßen Beitrittswunsch stehen.<sup>19</sup> Zum anderen hat die anhaltende Krise innerhalb der Europäischen Union die Auffassung befördert, die EU solle ihre interne Konsolidierung der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten voranstellen. Die Kritik bezieht sich also auf die Verhältnisse innerhalb der Europäischen Union, aber auch auf die schleppenden Fortschritte der aktuellen Beitrittsanwärter.

Mit der fortwährenden Betonung strenger Reformauflagen adressieren deutsche Entscheidungsträger daher nicht nur die Beitrittskandidaten in Südosteuropa; sie soll auch den Erweiterungsskeptikern in den eigenen Reihen signalisieren, dass die EU-Heranzuführung der Westbalkanstaaten verantwortungsvoll betrieben wird.

### Die Strategie: Beitrittskonditionalität maximieren

Auf die Infragestellung der EU-Transformationskraft gegenüber den Beitrittskandidaten haben Kommission und Mitgliedstaaten mit einer detaillierten Ausformulierung der Konditionalität und einer stärkeren Sequenzierung des Beitrittsprozesses reagiert. Die Bewertung der beitriffsrelevanten Reformen soll nicht mehr allein deren Verabschiedung, sondern die tatsächliche Umsetzung über einen längeren Zeitraum berücksichtigen.



Insbesondere auf Rechtsstaatlichkeit wird nunmehr größeres Augenmerk gelegt. Diese Entwicklungen hat Deutschland wesentlich mitgetragen und mitgestaltet. Auch geht es auf eine Initiative Berlins zurück, dass die „Normalisierung der Beziehungen“ zwischen Serbien und Kosovo seit 2011 eine Voraussetzung für die weitere EU-Integration beider Länder ist. Damit fördert es den Einsatz von EU-Konditionalität als außenpolitischem Instrument.

### Beitrittskonditionalität als Katalysator für Reformen

Deutschlands Ansatz zielt darauf ab, dass das Voranrücken eines Landes im Assoziierungsprozess mit substanziellen Reformfortschritten einhergeht. Die Hebelwirkung der Beitrittskonditionalität soll soweit wie möglich genutzt werden. Dabei lassen sich drei zentrale Leitlinien ausmachen, in denen sich auch die Erfahrungen mit vorangegangenen Erweiterungen deutlich abzeichnen.

Erstens verfolgt Berlin den Ansatz des *political front-loading*: die schwierigen Themen, etwa im Hinblick auf institutionelle Reformen oder Beziehungen zu den Nachbarstaaten, werden bereits in einer frühen Phase des Beitrittsprozesses angegangen. Zum einen verweisen deutsche Entscheidungsträger darauf, dass Reformprozesse und die Klärung offener Stabilisierungsfragen oft langwierig sind. Die Kandidatenländer müssen diese daher rechtzeitig in Angriff nehmen, um bis zum tatsächlichen Beitritt konkrete Ergebnisse vorweisen zu können. Zum anderen will Berlin den großen Entscheidungsdruck auf die Mitgliedstaaten vermeiden, der in der Vergangenheit entstand, wenn die Aspiranten sich erst am Ende des Beitrittsprozesses den drängenden Problemen zuwandten.

Deutschland befürwortete daher den neuen Ansatz in den Beitrittsgesprächen, demzufolge die Kapitel zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit (Kapitel 23 und 24) zu Beginn des mehrjährigen Verhandlungsprozesses eröffnet werden. Dieser wird erstmals in den laufenden Verhandlungen mit Montenegro und Serbien erprobt.

Zweitens unterstützt Deutschland eine stärkere Gliederung des Beitrittsprozesses in kleine Etappen. So bedeutet die Vergabe von Kandidatenstatus beispielsweise nicht automatisch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, die erst in Gegenleistung zu weiteren Reformschritten erfolgt. Dieses Vorgehen ermöglicht es den Mitgliedstaaten, für jedes Teilstück des Beitrittsprozesses gezielt aufeinander aufbauende Forderungen zu formulieren und so an vielen Punkten Reformdruck auszuüben.

Drittens ist Berlin darauf bedacht, Gegenleistungen im Beitrittsprozess nicht zu leichtfertig aus der Hand zu geben. Während Deutschland den Grundsatz der „stren-

gen, aber fairen Konditionalität“ mit der EU-Kommission teilt, neigt es in der Praxis zu einer rigoroseren Auslegung der festgelegten Kriterien. Wiederholt sind deutsche Entscheidungsträger den Empfehlungen der Kommission zu spezifischen Erweiterungsdossiers nicht nachgekommen. So hatte Berlin die Kommissionsempfehlung, Serbien den EU-Kandidatenstatus zu verleihen, im Dezember 2011 mit Verweis auf mangelnde Fortschritte im Dialog Belgrad-Priština und Übergriffe auf KFOR-Soldaten in Nordkosovo abgelehnt. Desgleichen bewertete Deutschland – wie auch andere EU-Mitgliedstaaten – die Empfehlung der Kommission, Albanien zum Beitrittskandidaten zu ernennen, im Herbst 2013 als verfrüht und wartete zunächst weitere Ergebnisse der neuen Regierung in der Reform der Justiz sowie der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität ab.

Das Abweichen von den Empfehlungen der Europäischen Kommission und die Priorisierung eigener Beurteilungen sind Ausdruck eines grundlegenden Unwohlseins mit den Bewertungen der Brüsseler Exekutive. Regierungskreise wie Vertreter des Bundestags machen keinen Hehl daraus, dass sie das Vorgehen der Kommission, insbesondere die jährlichen Fortschrittsberichte, als zu technisch empfinden. Das hierdurch beförderte Abhaken von Reformkatalogen bewirke in der Praxis keinen tiefgreifenden Wandel. Darüber hinaus würden die Fortschrittsberichte häufig ein zu rosiges Bild malen, das den Realitäten vor Ort nicht entspreche. So hielt auch der Deutsche Bundestag in seinen Resolutionen zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit Montenegro und Serbien fest, dass „Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt [...] nicht nur von der EU-Kommission, sondern regelmäßig auch von der Bundesregierung unter Einbeziehung ihrer diplomatischen Vertretungen bewertet werden“<sup>20</sup> sollen.

### Erweiterungspolitik als außenpolitisches Instrument

Der Ansatz einer Maximierung der Beitrittskonditionalität beschränkt sich nicht auf die politischen und wirtschaftlichen Kriterien für einen EU-Beitritt. Deutschland ist auch bestrebt, die Hebelwirkung des Beitrittsprozesses zu nutzen, um offene Stabilisierungsfragen anzugehen. Dieses Bestreben kommt insbesondere in Deutschlands Politik gegenüber dem serbischen und kosovarischen Beitrittsdossier zum Ausdruck. Während ihres Besuchs in Belgrad verwies Bundeskanzlerin Merkel im August 2011 darauf, dass die erfolgreiche Fortsetzung des von der EU initiierten Dialogs zwischen Belgrad und Priština die Voraussetzung sei, damit Deutschland der Vergabe des EU-Kandidatenstatus an Serbien zustimmen könne. Dies

verband sie mit der konkreten Forderung nach einem Abbau serbischer Parallelstrukturen in Nord-Kosovo.

In weiterer Folge war Berlin federführend in der Formulierung einer neuen EU-Konditionalität für die „Normalisierung der Beziehungen“ zwischen Serbien und Kosovo.<sup>21</sup> Mit Unterstützung von Großbritannien und den Niederlanden konnte Deutschland diese neue Linie gegen den (anfänglichen) Widerstand anderer Mitgliedstaaten im Rat durchsetzen. Zudem zögerte Deutschland zunächst die Vergabe des Kandidatenstatus an Serbien, sodann die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen jeweils um mehrere Monate hinaus, um konkretere Schritte im Dialog zwischen Belgrad und Priština einzufordern. Auch die nunmehr anstehende Eröffnung des ersten Verhandlungskapitels machen deutsche Entscheidungsträger von weiteren Dialog-Fortschritten abhängig.

Dieser enorme Druck seitens der EU, initiiert und getragen von der Bundesrepublik, führte zu ersten Verhandlungserfolgen. Eine Reihe von Dialog-Vereinbarungen sowie das Brüsseler Abkommen, das den Abbau serbischer Parallelstrukturen in Nord-Kosovo ermöglicht und von verschiedenen Seiten als historisch bezeichnet wurde, entstanden in diesem Kontext. Berlins Handschrift ist auch im Verhandlungsrahmen für Serbien auszumachen, der die deutsch-britische Forderung enthält, dass die Beziehungen zwischen Belgrad und Priština bis zum Abschluss von Serbiens Beitrittsgesprächen in einem verbindlichen Abkommen zu regeln sind.<sup>22</sup>

Im Vergleich zu Deutschlands intensiviertem außenpolitischen Engagement seit 2011 für die serbisch-kosovarischen Beziehungen waren die Versuche, neue Dynamik in die festgefahrenen Assoziierungsprozesse Bosnien-Herzegowinas und Mazedoniens zu bringen, bescheiden. Die im November 2014 lancierte deutsch-britische Initiative zu Bosnien-Herzegowina stellt in dieser Hinsicht einen Wendepunkt dar. Der neue Ansatz, der vom Rat im Dezember 2014 als EU-Linie übernommen wurde, rückt vom bisherigen Fokus auf die Umsetzung des Sejdic-Finci-Urteils<sup>23</sup> des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ab. Stattdessen setzt er auf eine breitere Beitrittskonditionalität, die insbesondere wirtschaftliche Reformen, gute Regierungsführung und die Schaffung eines effizienten innerbosnischen Mechanismus zur Koordinierung in EU-Fragen umfasst. Dieser Kurswechsel ermöglichte die Inkraftsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zum 1. Juni 2015, womit Bosnien-Herzegowina und die EU die langjährige Blockade im Beitrittsprozess zunächst formal überwinden konnten.

Für eine Wiederbelebung des mazedonischen Beitrittsdossiers fiel Deutschlands Engagement bislang zurückhal-

tend aus. Seit der ersten positiven Kommissionsempfehlung 2009 blockiert Griechenland im Rat angesichts des Streits um den Staatsnamen Mazedonien die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen. Gleichwohl argumentieren deutsche Regierungsvertreter, dass Berlin angesichts des schwierigen Verhältnisses zu Griechenland in der Schuldenkrise nicht am besten platziert sei, um Athen zu einer kompromissbereiten Haltung gegenüber Skopje zu bewegen.

Die tiefe politische Krise in Mazedonien seit 2014 hat der Frage der EU-Annäherung jedoch erneute Brisanz verliehen. Erweiterungskommissar Johannes Hahn vermittelte zunächst erfolgreich zwischen den polarisierten politischen Lagern, nachdem Vorwürfe von Wahlfälschung und Machtmissbrauch, ein Parlamentsboykott und Massenproteste das Land erschüttert hatten. Eine Schießerei zwischen ehemaligen UCK-Kämpfern und der mazedonischen Polizei in Kumanovo im Mai 2015, die 18 Menschenleben forderte, alarmierte die EU zusätzlich. In den fortgesetzten Vermittlungsbemühungen durch den Erweiterungskommissar, bei denen sich Regierung und Opposition im Juni 2015 auf einen geordneten Übergang hin zu Neuwahlen im Frühjahr 2016 einigten, spielte Deutschland eine unterstützende Rolle. Diese wiederum nahm es – aufgrund von Washingtons Einfluss auf die albanische Bevölkerungsminderheit – eher im Quint-Format<sup>24</sup> als über die EU wahr.

Insgesamt zeigt Deutschland erkennbar die Ambition, offene Stabilisierungsfragen in der Region im Rahmen der EU-Erweiterungspolitik anzugehen und der EU-Konditionalität zu gutnachbarschaftlichen Beziehungen größeres Gewicht beizumessen. Was die Intensität dieses Engagements in verschiedenen Ländern des Westlichen Balkans betrifft, legt Berlin einen pragmatischen Ansatz an den Tag. Bietet sich eine Gelegenheit, die Hebel der Beitrittskonditionalität erfolgreich anzusetzen – wie etwa im Falle Serbiens angesichts der angestrebten Eröffnung von Beitrittsverhandlungen – wird diese genutzt. Die Voraussetzungen, die Hebelwirkung im Falle Mazedoniens und Bosnien-Herzegowinas zu erhöhen, sind jedoch – angesichts der externen Blockade durch Griechenland und der mangelnden Bereitschaft bosnischer Politiker, die EU-Integration des Landes über ethno-politische Grabenkämpfe zu stellen – weitaus weniger günstig.

## Die Akteure: Wachsende Rolle des Deutschen Bundestags

Während die Strategiebildung in der Erweiterungspolitik im Wesentlichen der Exekutive obliegt, entscheidet die Bundesregierung nicht allein. Charakteristisch für Deutschlands Erweiterungspolitik, und weitreichend im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten, sind die Mitspracherechte des Bundestags. Von diesen kann das Parlament seit 2009 bereits zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit den EU-Kandidatenländern Gebrauch machen. Dies stärkt die demokratische Legitimation von erweiterungspolitischen Entscheidungen; gleichzeitig zeigt sich in der Praxis, dass durch die Einbindung eines erweiterten Kreises von innerdeutschen Akteuren das Potenzial für Komplikationen wächst.

### Frühe Beteiligung an der Entscheidungsfindung

Die vom Bundesverfassungsgericht angeordnete Ausweitung der parlamentarischen Beteiligungsrechte, die mit der Inkraftsetzung des Lissabonner Vertrages im Jahr 2009 einherging,<sup>25</sup> stärkt auch die Rolle des Bundestags in der EU-Erweiterungspolitik. Von seinem Recht zur Stellungnahme in Angelegenheiten der Europäischen Union kann der Bundestag in verschiedenen Phasen der EU-Heranzuführung eines Landes Gebrauch machen. Insbesondere sieht das Begleitgesetz zum Lissabonner Vertrag vor, dass die Bundesregierung vor der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit dem Bundestag Einvernehmen herstellen soll, bevor der Europäische Rat eine abschließende Entscheidung trifft. Die Regierung ist angehalten, die Stellungnahme ihren Verhandlungen zugrunde zu legen und darf allenfalls „aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen“ treffen.<sup>26</sup>

Damit wird der Bundestag nicht erst mit der Ratifizierung des bereits verhandelten Beitrittsvertrages befasst, sondern bereits mit Aufnahme von Beitrittsgesprächen in erweiterungspolitische Entscheidungen eingebunden. Dementsprechend haben die Parteien ihr eigenes Monitoring des Assoziierungsprozesses intensiviert. Für jedes (potenzielle) Beitrittsland stellen die Fraktionen in den Ausschüssen für Auswärtiges beziehungsweise für europäische Angelegenheiten einen Berichterstatter aus ihren Reihen. Abgeordnete aus allen Bundestagsfraktionen statten der Region regelmäßig Besuche ab, um sich vor Ort ein Bild von den Fortschritten und bestehenden Herausforderungen zu machen.

Neben der Informationsgewinnung und Vernetzung dienen die Besuche in der Region auch dem Überbringen politischer Botschaften durch Abgeordnete des Deutschen

Bundestags. Für Aufsehen sorgte insbesondere eine Serbienreise von Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion im September 2012. In einer von der Konrad-Adenauer-Stiftung ausgerichteten Pressekonferenz verkündeten die Besucher aus Deutschland sieben Bedingungen, die Serbien vor allem in der Normalisierung seiner Beziehungen mit Kosovo zu erfüllen habe. Erst dann könne die Fraktion im Bundestag der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zustimmen. Dieser öffentliche Auftritt sorgte für Verwirrung in der serbischen Öffentlichkeit über das Ausmaß der von „Deutschland“ – in Form der Regierungsfraktion – formulierten Anforderungen im Beitrittsprozess. Vertreter der CDU/CSU betonten hingegen, die Abgeordneten hätten lediglich auf bereits bekannte und von der Bundesregierung vertretene Bedingungen hingewiesen.

### Hilfe oder Hemmschuh für die Bundesregierung?

Die verstärkte Einbindung des Bundestags in erweiterungspolitische Belange führt zu einer breiteren Beteiligung politischer Akteure über den engeren Kreis außen- und europapolitischer Entscheidungsträger hinaus. Dies kann zu einer größeren demokratischen Legitimation erweiterungspolitischer Entscheidungen führen. Jedoch fallen auch die unter Eliten und Öffentlichkeit zunehmende Erweiterungsmüdigkeit und Skepsis gegenüber dem Willen und der Fähigkeit der Beitrittskandidaten, die Bedingungen für eine Mitgliedschaft zu erfüllen, stärker ins Gewicht. Die so geschaffene Resonanzfläche erhöht den Diskussions- und Erklärungsbedarf in diesem Politikfeld.

Diese erhöhte Komplexität kam insbesondere mit den Stellungnahmen des Bundestags zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Montenegro im November 2011 und mit Serbien im Juni 2013 zum Ausdruck. Im Zuge der internen Beratungen der CDU/CSU-Fraktion zu Montenegro sahen sich die Befürworter dieses Schrittes mit massivem Widerstand von Seiten ihrer Parteikollegen konfrontiert. Erst nachdem die fraktionsinterne Abstimmung zu dem Dossier um eine Woche verschoben worden war, sprach sich schließlich eine knappe Mehrheit der Abgeordneten für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit Montenegro aus.<sup>27</sup>

Die konkreten Auswirkungen der Bundestagsbeteiligung bekam auch Serbien zu spüren. Während die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. Juni 2013 das Ziel festhielten, die Beitrittsverhandlungen mit Serbien spätestens im Januar 2014 zu eröffnen, erklärte die drei Tage zuvor verabschiedete Resolution des Bundestags, dass die erste Beitrittskonferenz *frühestens* zu diesem Zeitpunkt stattfinden könnte. Zudem nannte die mit Stimmen von CDU/CSU und FDP angenommene

Resolution eine Reihe von Bedingungen in Bezug auf die Normalisierung der Beziehungen zwischen Belgrad und Priština, die es zuvor von serbischer Seite zu erfüllen gelte.<sup>28</sup> Auf Deutschlands Beharren im Rat, und unter Verweis auf die Haltung des Bundestags, wartete die EU am Ende tatsächlich mit der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen bis Januar 2014.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass Vertreter der Bundesregierung die Involvierung des Bundestags eher als Hilfe denn als Hemmschuh empfinden. Zwar beschränken die vom Bundestag gemachten Vorgaben den Verhandlungsspielraum der Bundesregierung, gleichzeitig stärken sie wiederum durch ihre Glaubwürdigkeit die deutsche Position im Rat.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die EU-Annäherung des Westlichen Balkans wird von Deutschland keineswegs als rein technische Übung betrachtet, sondern hat eine starke politische Dimension. Vor diesem Hintergrund hat Deutschland innerhalb der EU eine führende Rolle übernommen, um die europäische Erweiterungspolitik nach seinen Vorstellungen mitzugestalten. Gegenüber den Staaten des Westlichen Balkans tritt Berlin sowohl als starker Partner wie auch als strenger Kritiker auf.

Diese Doppelrolle Berlins beruht auf einem schwierigen Balanceakt. Dem Bewusstsein für die strategische Bedeutung der EU-Integration des Westlichen Balkans steht – innerhalb Deutschlands aber auch im EU-Kontext – zunehmende Skepsis gegenüber der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten entgegen. Für Deutschland ist eine stringente Auslegung der Beitrittskonditionalität daher nicht nur ein Mittel, um sicherzustellen, dass die EU-Heranzuführung der Kandidatenländer Hand in Hand mit deren innerstaatlicher Transformation geht. Sie ist auch als Antwort auf wachsende Erweiterungsskepsis in der Bevölkerung und unter politischen Entscheidungsträgern zu verstehen.

Deutschlands Initiativen für eine „Normalisierung der Beziehungen“ zwischen Serbien und Kosovo sowie seit Herbst 2014 auch zu Bosnien-Herzegowina zeigen, dass Berlin bestrebt ist, den Erweiterungsprozess nicht nur für innere Reformen zu nutzen, sondern auch zur Lösung offener Stabilisierungsfragen. Gerade am Westlichen Balkan, der de facto eine Enklave innerhalb der EU darstellt, kann der von deutschen Entscheidungsträgern ausserufene Leitsatz, Deutschland müsse mehr Verantwortung in der Welt übernehmen,<sup>29</sup> gemessen werden.

Mit seinem „Ja, aber“-Ansatz einer prinzipiellen Unterstützung der Beitrittsperspektive bei gleichzeitiger

Betonung einer anspruchsvollen Beitrittskonditionalität ist Berlin ein umworbener und einflussreicher Partner für die Beitrittsanwärter des Westlichen Balkans. Um diese Stellung für eine erfolgreiche Fortführung der EU-Heranzuführung der Region zu nutzen, sollte Deutschlands erweiterungspolitischer Ansatz sich an folgenden Grundlinien ausrichten:

### Kooperation statt Alleingänge

Mit seiner eigenen Disposition verkörpert Deutschland den „Streng, aber fair“-Ansatz der EU und verhilft diesem im besten Fall zu einer effektiven Umsetzung. Angesichts seiner strikten Auslegung der Beitrittskonditionalität hat Berlin gegenüber den EU-Partnern jedoch wiederholt eine unnachgiebige Position im Hinblick auf den Zeitpunkt beitriffsrelevanter Entscheidungen und die dafür zu erfüllenden Konditionen vertreten. Mehrmals kam es zwischen Berlin und Brüssel zu abweichenden Auffassungen, wann ein Land für den nächsten Schritt im Assoziierungsprozess ausreichend vorbereitet sei. Dies war beispielsweise bei den Beitrittsersuchen von Albanien und Serbien der Fall.

Zweifelsohne steht den Mitgliedstaaten das Recht zu, ihre eigenen Evaluierungen der Situation in den (potenziellen) Kandidatenländern vorzunehmen. Jedoch birgt dieser Ansatz auch das Risiko einer Fragmentierung innerhalb der EU. Ein kraftvolles und glaubwürdiges Eintreten der EU gegenüber den Beitrittsländern erfordert ein zwischen Mitgliedstaaten und Kommission vereinbartes gemeinsames Verständnis von Konditionalität sowie eine interne Verständigung über die tatsächliche Lage vor Ort. Die Vorgaben gegenüber den Beitrittskandidaten wiederum sollten sich gerade in ihrer strikten Auslegung an den tatsächlichen Beitrittskriterien ausrichten und nicht lediglich aus innenpolitischen Gründen verschärft werden. Bundesregierung und Bundestag müssen sich immer wieder bewusst machen, dass dem Erweiterungsprozess gesamteuropäische Interessen – der EU ebenso wie der Mitgliedstaaten und Kandidatenländer – zugrunde liegen.

### Parlamentarische Zusammenarbeit

Auch die Mitspracherechte des Bundestags, die mit dem Begleitgesetz zum Lissabonner Vertrag eine wesentliche Ausweitung erfahren haben, sollten nicht nur genutzt werden, um Deutschlands Position im Rat zu untermauern. Sie eröffnen neue Perspektiven für eine stärkere Zusammenarbeit zwischen nationalen Parlamenten verschiedener Mitgliedstaaten sowie mit dem Europäischen Parlament. Diese könnte beispielsweise in Form von gemeinsamen *fact finding missions* erfolgen, Erkundungsmissionen

zur Untersuchung der Gegebenheiten in der Region. Einen besonderen Beitrag zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit könnte der Bundestag mit der Stärkung der Parlamente in den Beitrittsländern leisten.

### **Kohärente Botschaften nach außen**

Das Bedürfnis nach einer kohärenten Stimme und Botschaft besteht nicht nur auf EU-Ebene, sondern auch innerhalb Deutschlands. Angesichts der Vielzahl von Akteuren, die in die Formulierung von Erweiterungspolitik eingebunden sind, erscheint eine kohärente Kommunikation gegenüber den Beitrittsanwärtern essentiell. Nur so können deutsche Entscheidungsträger Verunsicherungen über das Ausmaß und die Ausgestaltung der Beitrittskonditionalität oder über die Verbindlichkeit des Erweiterungsversprechens jede Grundlage entziehen.

### **Strenge Konditionalität braucht starke Anreize**

Deutschland und seine EU-Partner verlassen sich stark auf die Reformhebel, welche die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft und die damit verbundenen Vorteile schafft. Strenge Konditionalität braucht jedoch auch starke

Anreize, die auf einer realistischen Beitrittserwartung aufbauen. Umgekehrt schreckt eine immer längere Liste an Anforderungen, durch welche die Beitrittsperspektive in immer weitere Ferne rückt, die Kandidatenländer ab, den EU-Forderungen nachzukommen. Dies kann zu einer Blockade oder einem Bedeutungsverlust des EU-Annäherungsprozesses in den Kandidatenländern führen. Das Aufrechterhalten einer greifbaren Beitrittsperspektive und die klare Kommunikation dieser Haltung an die Anwärterstaaten sind daher grundlegend für eine erfolgreiche Fortsetzung des Erweiterungsprozesses.

**Dr. Cornelius Adebahr** und **Theresia Töglhofer** sind Associate Fellows des Alfred von Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen der DGAP.

Die Autoren danken Dr. Franco Algieri und Natasha Wunsch für ihre wertvollen Anregungen zu einer früheren Version dieses Textes.



## Anmerkungen

- 1 Diese Analyse entstand im Rahmen des Projekts „EU Member States and Enlargement Towards the Balkans“ unter Leitung des Brüsseler European Policy Centre. Eine ausführliche englischsprachige Fallstudie ist im Rahmen einer gleichnamigen Publikation erschienen: Cornelius Adebahr, Theresia Töglhofer, Germany, in: Rosa Balfour, Corina Stratulat (Hrsg.), EU Member States and Enlargement Towards the Balkans, EPC issue paper 79, Juli 2015, S. 29-41, <[http://www.epc.eu/pub\\_details.php?cat\\_id=2&pub\\_id=5832](http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=2&pub_id=5832)>.
- 2 Als Westlicher Balkan werden jene Staaten Südosteuropas bezeichnet, die noch nicht EU-Mitglied sind, im Jahr 2000 jedoch eine Beitrittsperspektive erhalten haben. Zu den Beitrittskandidaten zählen Montenegro und Serbien, die die Beitrittsverhandlungen mit der EU bereits eröffnen konnten, sowie Mazedonien und Albanien. Die „potenziellen Beitrittskandidaten“, die noch keinen offiziellen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt haben, sind Bosnien-Herzegowina und Kosovo.
- 3 Siehe auch: Bundeskanzlerin Merkel im Gespräch mit Cornelius Adebahr. Video-Podcast der Bundeskanzlerin 24/2014, 23.8.2014.
- 4 Diese Zahl umfasst Menschen mit derzeitiger oder früherer Staatsangehörigkeit in den Staaten des Westlichen Balkans. (Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2012, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden 2013.)
- 5 Diese Zahl umfasst auch 6 908 Asylbeanträge aus Kosovo, das im Unterschied zu den anderen (potenziellen) Beitrittskandidaten Südosteuropas von der Visafreiheit ausgenommen ist (vgl. BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2014: Asyl, S. 17, 38).
- 6 Hingegen ist für Antragsteller aus den Westbalkanstaaten die Chance, Asyl in Deutschland zu bekommen, sehr gering. 2014 lag die Schutzquote für die meisten Länder der Region unter 1 %. Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien werden daher seit Herbst 2014 als sichere Herkunftsstaaten eingestuft (vgl. BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2014: Asyl, S. 49).
- 7 2013 z.B. gingen 12 % aller Exporte aus Serbien, 15 % der bosnischen Exporte und gar ein Drittel der mazedonischen Exporte nach Deutschland (Germany Trade and Invest: Wirtschaftsdaten kompakt Bosnien-Herzegowina/Mazedonien/Serbien 2013).
- 8 Vgl. BMZ, Deutschlands bi- und multilaterale Netto-ODA nach Ländern, 2008-2013, <[http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/leistungen/bi\\_netto\\_oda\\_2009\\_2013/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/leistungen/bi_netto_oda_2009_2013/index.html)> (abgerufen am 3.6.2015).
- 9 Diese Analyse basiert auf Interviews mit Vertretern der Europäischen Kommission, des Bundeskanzleramtes, des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Abgeordneten und Mitarbeitern der CDU-/CSU- und SPD-Fraktion des Bundestags, Vertretern des Ostausschusses der Deutschen Wirtschaft sowie der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Heinrich-Böll-Stiftung. Alle Gespräche wurden zwischen März 2014 und Januar 2015 geführt.
- 10 Vgl. Auswärtiges Amt, Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans, Pressemitteilung 288/14, 28.8.2014.
- 11 Interview mit Abgeordneter\_M der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, 10.9.2014.
- 12 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 165.
- 13 Die hier angeführten Motive gehen aus Interviews hervor, a.a.O. (Anm. 9).
- 14 Vgl. Bundeskanzlerin Merkel im Gespräch mit Solweig Richter. Video-Podcast der Bundeskanzlerin 17/2014, 7.6.2014.
- 15 Vgl. Interviews mit VertreterIn des Bundeskanzleramtes, 22.7.2014; VertreterIn des Auswärtigen Amtes, 12.3.2014; VertreterIn des Auswärtigen Amtes, 28.4.2014.
- 16 Interview mit VertreterIn des Auswärtigen Amtes, 1.7.2014.
- 17 So titelte Die Welt vor dem kroatischen EU-Beitritt „Die EU lernt nicht dazu“ (3.4.2013), Focus fragte: „Wer lässt immer neue Versager in die EU?“ (24.4.2013) und die Bild-Zeitung warnte: „Kroatien wird das nächste Milliarden-Grab“ (23.5.2013).
- 18 Die Lektionen aus vergangenen Erweiterungen betreffen unterschiedliche Bereiche der Beitrittsvorbereitungen. Rumänien und Bulgarien, aber auch der Neuzugang Kroatien sind häufig zitierte Beispiele für die Notwendigkeit, auf die effektive Implementierung rechtsstaatlicher Kriterien zu bestehen. Ein mangelnder Fokus auf wirtschaftliche Kriterien findet in Bezug auf Kroatiens EU-Beitritt Erwähnung. Das auch mehr als ein Jahrzehnt nach seinem Beitritt 2004 weiterhin geteilte Zypern wiederum ist Beleg dafür, dass bilaterale Streitfragen nach einem EU-Beitritt nicht einfacher zu lösen sind.
- 19 Rede von Bundestagspräsident Norbert Lammert bei der Veranstaltung „EU 10x10“, EBD, 4.6.2014.
- 20 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Einvernehmensherstellung von Bundestag und Bundesregierung zum Beitrittsantrag der Republik Montenegro zur Europäischen Union [...]. Resolution 17/7768, 22.11.2011, II, §7; Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Einvernehmensherstellung von Bundestag und Bundesregierung zum Beitrittsantrag der Republik Serbien zur Europäischen Union [...]. Resolution 17/14108, 25.6.2013, II, §12.
- 21 Diese Konditionalität umfasst im Kern, dass Belgrad und Priština den EU-vermittelten Dialog fortsetzen, um weitere Vereinbarungen für eine „Normalisierung ihrer Beziehungen“ zu treffen (etwa in den Bereichen Energie und Telekommunikation) bzw. die Implementierung der bereits erzielten Verhandlungsergebnisse, auch das Brüsseler Abkommen vom April 2013, vorantreiben.
- 22 Vgl. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union (Brussels, 21 January 2014), General EU position, CONF RS 1/14, 9.1.2014, §23.
- 23 Laut der Dayton-Verfassung aus dem Jahr 1995 dürfen nur bosnische Staatsbürger, die sich einem der drei konstituierenden Völker der Bosniaken, Kroaten oder Serben zugehörig definieren, ins Präsidentenamt oder in die Völkerkammer des bosnischen Parlaments gewählt werden. Auf die Klage von Dervo Sejdic und Jakob Finci, Angehörige der Roma bzw. der jüdischen Minderheit in Bosnien-Herzegowina, kommt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Urteil vom 22.12.2009 zu dem Schluss, dass die Bestimmungen diskriminierend seien. In der Folge nahm die EU die Forderung auf, dass die Verfassung und das Wahlrecht entsprechend zu ändern seien und machte dies zur Voraussetzung für die Inkraftsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit Bosnien-Herzegowina.
- 24 Die noch aus dem post-jugoslawischen Krisenmanagement der 1990er-Jahre stammende „Quint“ bringt Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und die USA zusammen.
- 25 Der Novellierung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) ging ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.6.2009 voraus, demzufolge „Bundestag und Bundesrat im Rahmen von europäischen Rechtssetzungs- und Vertragsänderungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt wurden.“ Das Bundesverfassungsgericht kommt zu dem Schluss, dass Deutschland den Lissabonner Vertrag nicht ratifizieren darf, bevor „die von Verfassungs wegen erforderliche gesetzliche Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligungsrechte nicht in Kraft getreten ist“ (BVerfG, Pressemitteilung Nr. 72/2009 vom 30.6.2009).
- 26 EUZBBG vom 4.7.2013, § 9. Die Einvernehmensherstellung mit dem Bundestag hat desgleichen zur Aufnahme von Verhandlungen über Vertragsänderungen und die Einführung des Euro in einem Mitgliedstaat zu erfolgen (Ibid, § 9-9a).
- 27 Vgl. Interviews mit Abgeordneter\_M der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, 10.9.2014; MitarbeiterIn der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, 29.8.2014.
- 28 Vgl. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Resolution 17/14108, a.a.O. (Anm. 20).
- 29 Vgl. Rede von Bundespräsident Joachim Gauck auf der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen, 31.1.2014.



